Deutscher Bundestag **Drucksache 14/8143**
14. Wahlperiode 30. 01. 2002

Antrag

der Abgeordneten Dr. Irmgard Schwaetzer, Dirk Niebel, Dr. Heinrich L. Kolb, Rainer Brüderle, Hildebrecht Braun (Augsburg), Ernst Burgbacher, Jörg van Essen, Ulrike Flach, Rainer Funke, Hans-Michael Goldmann, Joachim Günther (Plauen), Dr. Karlheinz Guttmacher, Klaus Haupt, Dr. Helmut Haussmann, Ulrich Heinrich, Walter Hirche, Birgit Homburger, Ulrich Irmer, Gudrun Kopp, Jürgen Koppelin, Ina Lenke, Sabine Leutheusser- Schnarrenberger, Günther Friedrich Nolting, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Dr. Edzard Schmidt-Jortzig, Gerhard Schüßler, Marita Sehn, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Dieter Thomae, Dr. Wolfgang Gerhardt und der Fraktion der FDP

Für substantielle Arbeitsmarktreformen im Niedriglohnsektor

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Neuregelung der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse zum 1. April 1999 hat einen der letzten flexiblen Bereiche auf dem Arbeitsmarkt uninteressant und unrentabel gemacht. Die Neuregelung – das Einfrieren des Grenzbetrags bei 630 DM, die pauschalen vom Arbeitgeber zu tragenden Sozialversicherungsbeiträge von 22 Prozent sowie die volle Versicherungs- und Steuerpflicht für geringfügig Nebentätige – hat die Zahl der geringfügigen Beschäftigungsverhältnisse insbesondere im Hotel- und Gaststättengewerbe, in Handwerksbetrieben und im Einzelhandel deutlich zurückgedrängt, die Schattenwirtschaft zu einem der am stärksten wachsenden Bereiche der deutschen Volkswirtschaft werden lassen, die Anreize zu weiterer Qualifizierung untergraben, die Lohnzusatzkosten und Bürokratie für die Arbeitgeber hochgetrieben und den geringfügig Beschäftigten eine vermeintliche soziale Sicherheit vorgegaukelt. Die Neuregelung der Bundesregierung ist, wie von der Fraktion der FDP damals vorhergesagt, auf breiter Front gescheitert.

Arbeit gibt es genug in Deutschland. Aber nicht zu den richtigen und bezahlbaren Rahmenbedingungen. So sind gerade im Einkommensbereich zwischen 325 Euro (630 DM) und 630 Euro (1 232 DM) nur sehr wenige Menschen bereit, hierfür Arbeit aufzunehmen. Denn oberhalb der 325 Euro-Grenze verlangt der Staat die vollen Beitragssätze zur Arbeitslosen-, Renten- und Krankenversicherung. Bei 41,2 Prozent Sozialabgaben lohnt es sich für die meisten Menschen nicht, eine gering bezahlte, offizielle Arbeit anzunehmen. Das eigentliche Problem dieser Fehlentwicklung ist daher: Arbeit darf nicht durch zu hohe Steuern und Sozialabgaben unbezahlbar gemacht werden. Arbeit darf nicht durch das institutionelle Regelwerk des Arbeitsmarkts erschwert werden. Eine durchgreifende Steuerreform muss die Steuertarife weiter deutlich senken, eine Reform der sozialen Sicherungssysteme die Beitragslast reduzieren, und eine Reform des Arbeitsmarktes und der Tarifordnung die institutionellen Barrieren abbauen. Eine Reform des Niedriglohnsektors allein vermag diese Reformnotwendigkeiten nicht zu ersetzen.

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, den Niedriglohnbereich im Rahmen einer umfassenden Arbeitsmarktreform nach folgenden Maßgaben grundlegend neu zu ordnen:

Erstens ist die Schwelle, von der an die volle Steuer- und Abgabenpflicht greift, von 325 Euro auf 630 Euro (1 232 DM) zu erhöhen und die maximale wöchentliche Arbeitszeit zu verlängern. Es ist zur Pauschalversteuerung in Höhe des Eingangssatzes der Einkommensteuer zurückzukehren und die Sozialversicherungspflicht ist abzuschaffen. Denn die volle Last der Abgaben und Sozialbeiträge soll nur tragen, wer mindestens einen Arbeitslohn in Höhe des steuerlich anerkannten Existenzminimums (1 175 DM im Monat) verdient. Dadurch werden neue, reguläre Arbeitsplätze geschaffen: Die Arbeitnehmer können netto mehr verdienen – die Arbeitgeber flexibler und unbürokratisch disponieren.

Zweitens müssen die Anreize zur Rückkehr in das Erwerbsleben wieder gestärkt werden. Es muss derjenige Hilfeempfänger, der eine Beschäftigung finden kann und arbeiten will, finanziell deutlich besser gestellt werden als derjenige, der sich nicht um eine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt bemüht. Der Ansatz der FDP lautet: Sozialhilfeempfänger sollen mindestens die Hälfte ihres Hinzuverdienstes behalten dürfen. Denn für viele der rund 800 000 arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger lohnt es sich nicht, eine Arbeit anzunehmen, weil gerade bei niedrigem Einkommen der Lohnabstand zu gering ist und ein arbeitswilliger Sozialhilfeempfänger höchstens 141 Euro (275 DM) mehr im Monat verdienen kann, wenn er arbeitet als wenn er nichts tut. Jeder Zuverdienst darüber hinaus wird ihm zu 100 Prozent, also voll, auf die Sozialhilfe angerechnet. Es darf nicht sein, dass die subsidiäre Hilfegewährung eine ‚Kultur der Unselbständigkeit‘ hervorbringt.

Für Sozialhilfeempfänger sind daher die Freibeträge zu erhöhen und die Anrechnungssätze müssen langsamer ansteigen, um höhere Hinzuverdienstmöglichkeiten zu erlauben (Einstiegsgeld). Diese Maßnahmen sind durch eingesparte Lohnersatzleistungen sowie Umschichtungen der 23 Mrd. Euro (45 Mrd. DM), die jährlich für aktive Arbeitsmarktpolitik ausgegeben werden, finanzierbar. Sie sind zeitlich begrenzt einzuräumen, um zu verhindern, dass Arbeitnehmer diskriminiert werden, die auch ohne Sozialhilfe bereit sind zu arbeiten. Schließlich muss, wie seit Jahren gefordert, der Eingangssteuersatz auf 15 Prozent gesenkt werden.

Während die Sozialhilfe-Regelsätze für Kinder je nach Alter zwischen 141 Euro (275 DM) und 253 Euro (495 DM) liegen, beträgt der gesetzliche Kindergeldsatz für das erste, zweite und dritte Kind 154 Euro (300 DM) und ab dem vierten Kind 179 Euro (350 DM). Dies verringert faktisch den Lohnabstand zwischen Familien mit Kindern, die Erwerbseinkommen erzielen und Familien mit Kindern, die Sozialhilfe beziehen. Um den Arbeitsanreiz für Mitglieder von mehrköpfigen Familien zu steigern, erscheint es naheliegend, Kindergeld und Sozialhilfesätze für Kinder anzugleichen – etwa durch einen Kindergeldzuschlag, ebenso den Mietzuschuss und das Wohngeld.

Das Gerechtigkeitsprinzip: Keine Leistung ohne grundsätzliche Bereitschaft zur Gegenleistung muss deutlicher zur Geltung gebracht werden. Bereits nach geltendem Recht kann dem Sozialhilfeempfänger der Leistungsanspruch um 25 Prozent gekürzt werden, wenn er eine zumutbare Arbeit nicht annimmt bzw. sein Anspruch kann bei weiteren Verstößen auch ganz entfallen (§§ 18 bis 20, 25 BSHG). In der Praxis erwiesen sich diese Sanktionsmechanismen allerdings bislang als wenig effektiv und sehr aufwendig, diese auch ‚gerichtsfest‘ zu gestalten. Zur Feststellung der Sachlage bedarf es im Einzelfall erheblichen Prüfungsaufwandes. Die Ämter machen daher bei der Durchführung der vorhandenen Sanktionsmöglichkeiten nur zurückhaltend Gebrauch. Die vorhandenen Sanktionsmechanismen müssen in Zukunft straffer und stärker angewandt wer-

den. Während bisher die Beweislast, dass ein Sozialhilfeempfänger entgegen seiner Behauptung arbeitsfähig ist, nach der Rechtsprechung beim Sozialamt liegt, muss hier gelten: Es muss der Sozialhilfeempfänger darlegen, dass er nicht selber seinen Lebensunterhalt bestreiten kann, wenn und weil er vom Staat und damit vom Steuerzahler Hilfe will. Nur bei einem solchen Nachweis eigener Bemühungen zur Aufnahme von Arbeit besteht der Anspruch auf das so genannte sozio-kulturelle Existenzminimum, also den Leistungen, die über das materielle Existenzminimum hinaus für die Eingliederung des Bedürftigen in die Gesellschaft erforderlich sind. Ansonsten erfolgt eine Kürzung auf das materielle Existenzminimum, also den die Existenz sichernden Leistungen wie Ernährung, Unterkunft, Kleidung und Hausrat, § 12 BHSG.

Drittens sollte das ‚Mainzer Modell' nicht auf Bundesebene ausgeweitet werden. Eine solche Steuerfinanzierung von Sozialversicherungsbeiträgen ließe sich damit begründen, dass Arbeitslose ohnehin vom Staat unterstützt werden, mithin kostengünstiger als die Alimentierung durch den Staat es ist, die Attraktivität von Tätigkeiten im Niedriglohnsektor zu erhöhen. Das Mainzer Modell ist zwar erfolgreicher als andere Modellprojekte im Niedriglohnbereich. Aber mit 838 Teilnehmern in Rheinland-Pfalz im Jahr 2001 bei Kosten von rd. 700 000 Euro konnte dieses Modell insgesamt die Erwartungen leider nicht erfüllen. Dennoch ist das Mainzer Modell hilfreich, um praktische Probleme solcher Projekte zu erkennen. Grundsätzlich sind diese Modelle mit folgenden Problemfeldern behaftet, wobei gerade die beiden erst genannten nur auf bundespolitischer Ebene zu lösen sind:

Erstens stehen diese Modellversuche häufig im Wettbewerb zu anderen Förderinstrumenten mit Lohnkostenzuschüssen, von denen die Arbeitgeber mehr profitieren. Hier sollten alle bereits bestehende und kaum noch überschaubare Förderinstrumente auf ihre Effektivität überprüft werden, um Mitnahme- und Drehtüreffekte sowie eine Zementierung von Subventionstatbeständen zu verhindern. Zweitens geht bei dem Mainzer Modell der finanzielle Anreiz verloren, wenn und weil viele Kommunen den durch das Arbeitsamt bewilligten Zuschuss gleich wieder bei der ergänzenden Sozialhilfe abziehen. Hier müsste einheitlich geklärt werden, dass die Sozialämter den Teilnehmern nicht alles zusätzlich verdiente Geld wieder im Wege der einbehaltenen Sozialhilfe streichen. Drittens zielen die getesteten Modelle noch zu stark auf den gewerblichen Bereich. Hier müsste stärker das brachliegende Beschäftigungspotential der personen- und haushaltsbezogenen Dienstleistungen erschlossen werden. Viertens fördert das Mainzer Modell einseitig die Arbeitnehmer, deren Lohn durch Zuschüsse zu Sozialbeiträgen und Kindergeld aufgestockt wird. Hier wäre es sinnvoller, wenn die Zuschüsse ganz oder jedenfalls teilweise den Betrieben zugute kämen. So sollte etwa die Hälfte des Zuschusses an den Beschäftigten fließen, damit sich für ihn die Arbeit auch auszahlt und die andere Hälfte müsste den Arbeitgebern zugute kommen, damit es sich für sie lohnt, mehr solcher Stellen einzurichten. Fünftens schließlich müsste eine unbürokratische Handhabung sowohl für Arbeitnehmer wie für den Arbeitgeber gewährleistet sein.

Viertens müssen sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze gerade im Haushalt und bei familienbezogenen Dienstleistungen geschaffen werden. Bislang war es Privathaushalten erlaubt, jährlich 9 203 Euro (18 000 DM) von der Einkommensteuer abzusetzen – ohnehin meist nur ein Bruchteil der Kosten, die die Bügelhilfe oder die Kinderbetreuung tatsächlich verursachten. Dies hat die Bundesregierung von SPD/BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN mit Beginn des Jahres 2002 ersatzlos gestrichen. Dagegen ist zu fordern: Private Haushalte müssen ähnlich wie Unternehmen behandelt werden: Für Ausgaben, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Aufnahme einer regulären Beschäftigung und damit dem Erzielen von Einkünften stehen, sollte ihnen der volle Steuerabzug gestattet werden. Die Mutter oder der Vater, die arbeiten können, weil eine

sozialversicherungspflichtig beschäftigte Tagesmutter ihre Kinder betreut, verschaffen dem Staat doppelte Einnahmen. Müssen sie zu Hause bleiben, weil sie sich ein Kindermädchen nicht leisten können, gehen zwei reguläre Arbeitsplätze verloren. Eine schrittweise Einführung einer vollen steuerlichen Absetzbarkeit kann Schwarzarbeit deutlich reduzieren und sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze schaffen.

Fünftens gibt es keine überzeugende Begründung dafür, warum es in Deutschland mehrere steuerfinanzierte Fürsorgeleistungen für einen Tatbestand, nämlich den der Arbeitslosigkeit, gibt. Während die Sozialämter Sozialhilfe in Höhe von rd. 21 Mrd. Euro (40 Mrd. DM) an rd. 2,8 Millionen Sozialhilfeempfänger leisten, zahlt der Bund Arbeitslosenhilfe in Höhe von rd. 13 Mrd. Euro (25 Mrd. DM) an 1,5 Millionen Empfänger. Allein die Verwaltung beider Sozialleistungen verbraucht jährlich rd. 3,6 Mrd. Euro (7 Mrd. DM). Die Arbeitslosenhilfe ist daher vollständig mit der Sozialhilfe zu einem System mit einer Leistung, mit klaren Zuständigkeiten, eingleisigen Verfahren und schlankerer Verwaltung zusammenzufassen. Dann profitieren sowohl Sozialhilfe- wie auch Arbeitslosenhilfebezieher von den vorgeschlagenen verbesserten Anrechnungsmöglichkeiten. Bislang werden die Kosten wie auf Verschiebebahnhöfen zwischen den Arbeitsämtern und den Kommunen hin- und hergeschoben, das Verfahren ist ineffektiv, für den Empfänger undurchsichtig und für den Steuerzahler zu teuer. Auch ist es für Betroffene unwürdig, zwei verschiedenen Behörden für den gleichen Zweck jeweils ihre persönlichsten Daten offenbaren zu müssen.

Gleichzeitig muss mit dieser Reform ein dauerhafter föderaler Finanzausgleich erfolgen: Die durch den Wegfall der Arbeitslosenhilfe sowie weiterer Personalkosten ersparten Leistungen muss der Bund den Kommunen einen – je nach ihren Aufwendungen – jährlich im Voraus festgelegten Betrag geben, so dass ein Budgetsystem mit dem Anreiz zum sparsamen Haushalten geschaffen wird. Dieser, den Kommunen jährlich im Voraus vom Bund zu überweisende Pauschalbetrag, sollte sich an den Bundesausgaben für die Arbeitslosenhilfe im letzten Jahr vor der Reform richten. Städte und Gemeinden können nicht verbrauchte Mittel, etwa weil sie besonders viele Menschen vermittelt haben, behalten. Gleichzeitig müssen sie Unterdeckungen aus ihren Haushalten begleichen.

Eine solche Zusammenlegung muss von einer organisatorischen Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und den Trägern der Sozialhilfe begleitet werden, wie sie in manchen kommunalen Initiativen bereits Praxis ist: Um die Vermittlung in den ersten Arbeitsmarkt zu verbessern, Doppelarbeiten zu vermeiden, Verwaltungsverfahren zu vereinfachen und die damit gewonnenen Spielräume noch mehr für Beratung und Vermittlung einzusetzen. Insbesondere die Bildung einer gemeinsamen Anlaufstelle für Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, ‚One-Stop-Career-Centers‘, gewährleistet, dass Beratung, gezieltere Unterstützung, medizinische Dienste, individuelle Kontaktanbahnung mit Unternehmen, Computertraining sowie begleitende Qualifizierung bei der Arbeitssuche mit dem gebündelten Personal des sozialen Sicherungssystems, unterstützt von Sozialarbeitern und Psychologen und unter Einbeziehung von privaten Job-Vermittlern sowie Zeitarbeit, in einem Haus stattfinden kann.

Sechstens schließlich müssen diese Reformen eingebettet werden in eine grundlegende Arbeitsmarktreform. Hierzu gehört u. a., die Anspruchsdauer des Arbeitslosengeldes von zurzeit bis zu 32 Monaten wieder auf 12 Monate zu justieren und die Quartalsmeldepflicht für Arbeitslosengeldbezieher wieder einzuführen. Das Gerechtigkeitsprinzip: Keine Leistung ohne grundsätzliche Bereitschaft zur Gegenleistung muss deutlich stärker gegenüber Erwerbslosen und Sozialhilfeempfänger zur Geltung gebracht werden. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sind dringend auf Umfang, Wirksamkeit und Effizienz zu über-

prüfen, denn Arbeitsmarktpolitik ist nur dann effektiv und effizient, wenn es ihr gelingt, mit möglichst geringem Mitteleinsatz Arbeitslosigkeit zu vermeiden oder möglichst rasch zu beenden. Die öffentlich subventionierte, unfaire Konkurrenz für mittelständische Unternehmen und Existenzgründer durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen muss eingeschränkt werden. Die Arbeitslosenversicherung muss von gesamtgesellschaftlichen Aufgaben entlastet und die Beiträge müssen gesenkt werden. Es sind Wahltarife einzuführen und der Wettbewerb zwischen den Arbeitsämtern ist zu stärken. Schließlich muss das Arbeitnehmerüberlassungsgesetz liberalisiert und das Tarifrecht durch gesetzliche Öffnungsklauseln und einem erweiterten Günstigkeitsprinzip flexibilisiert werden.

Berlin, den 29. Januar 2002

Dr. Irmgard Schwaetzer
Dirk Niebel
Dr. Heinrich L. Kolb
Rainer Brüderle
Hildebrecht Braun (Augsburg)
Ernst Burgbacher
Jörg van Essen
Ulrike Flach
Rainer Funke
Hans-Michael Goldmann
Joachim Günther (Plauen)
Dr. Karlheinz Guttmacher
Klaus Haupt
Dr. Helmut Haussmann
Ulrich Heinrich
Walter Hirche
Birgit Homburger
Ulrich Irmer
Gudrun Kopp
Jürgen Koppelin
Ina Lenke
Sabine Leutheusser-Schnarrenberger
Günther Friedrich Nolting
Hans-Joachim Otto (Frankfurt)
Detlef Parr
Cornelia Pieper
Dr. Edzard Schmidt-Jortzig
Gerhard Schüßler
Marita Sehn
Dr. Hermann Otto Solms
Dr. Dieter Thomae
Dr. Wolfgang Gerhardt und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 13 20, 53003 Bonn, Telefon (02 28) 3 82 08 40, Telefax (02 28) 3 82 08 44
ISSN 0722-8333